Consiglio Nazionale delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR

MATTEO DI SIMONE[*]

La Corte di giustizia dell'Unione europea annulla la decisione di uno Stato membro di sospendere dall'incarico il governatore della banca centrale nazionale [**]

1. Il 26 febbraio 2019, la Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata in merito a due ricorsi presentati rispettivamente dal sig. Ilmārs Rimšēvičs – governatore della *Latvijas Banka* (Banca centrale di Lettonia) – e dalla Banca centrale europea avverso una decisione adottata il 19 febbraio 2018 da un'autorità amministrativa lettone – il *Korupcijasnovēršanas un apkarošanasbirojs* (Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione, d'ora in poi "KNAB") – che vietava provvisoriamente al ricorrente di esercitare le funzioni di governatore della Banca centrale nazionale[1].

Le cause originano dall'apertura – da parte dello stesso Ufficio autore della decisione controversa[2] – di un'indagine penale preliminare a carico del ricorrente, sospettato di aver richiesto e accettato una tangente in qualità di governatore della Banca centrale di Lettonia al fine di esercitare un'influenza a favore di una banca privata. La decisione impugnata imponeva all'indagato diverse misure cautelari, tra cui il divieto temporaneo di ricoprire la carica di governatore e di esercitare funzioni decisorie, di controllo e di sorveglianza all'interno della Banca centrale di Lettonia. Avverso tale decisione, il 27 febbraio 2018 si pronunciava il *Rīgas rajona tiesa* (Tribunale distrettuale di Riga), che respingeva il ricorso presentato dall'indagato

[*] Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Teramo.

[**] Articolo sottoposto a referaggio.

[1] Corte giust., sent. 26 febbraio 2019, cause riunite C-202/18 (*Ilmārs Rimšēvičs c. Repubblica di Lettonia*) e C-238/18 (*Banca centrale europea c. Repubblica di Lettonia*), ECLI:EU:C:2019:139. Sulla decisione in commento, già E. PAURI, *La Corte di giustizia annulla per la prima volta un atto di uno Stato membro: una procedura sui generis a tutela dell'indipendenza del Sistema europeo di banche centrali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 463 ss.; F. GALLARATI, *Il ricorso di annullamento a tutela dell'indipendenza delle banche centrali nazionali: un rimedio sui generis, al confine tra Unione e Stati membri*, in *DPCE Online*, 2, 2019; A. CIRCOLO, *Accertamento o annullamento? La prima volta della Corte sull'art. 14, par. statuto SEBC e BCE: il caso Rimšēvičs*, in *Post AISDUE*, 1, 2019, 31 ss.; M. ORTINO, *La garanzia dell'indipendenza della BCE e dei governatori delle banche centrali nazionali in una recente sentenza della Corte di giustizia*, in *Papers di diritto europeo*, 2, 2019, 1 ss.

[2] Ai sensi del *Korupcijasnovēršanas un apkarošanasbirojalikums* (Legge relativa all'Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione), il KNAB è un'autorità dell'amministrazione diretta posta sotto il controllo del Consiglio dei ministri, che esercita funzioni di prevenzione e di lotta alla corruzione, svolgendo indagini e attività operative al fine di accertare reati commessi da persone al servizio delle istituzioni pubbliche, qualora connessi alla corruzione.

contro due delle misure cautelari imposte dal KNAB: il divieto di lasciare il Paese senza autorizzazioni e, segnatamente, quello di esercitare le sue funzioni nella Banca centrale di Lettonia.

Così, con ricorso presentato il 16 marzo 2018 (causa C-202/18), il sig. Rimšēvičs adiva la Corte di giustizia sulla base dell'art. 14, par. 2, c. 2 dello "Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea"[3]. Tale disposizione stabilisce che «un governatore può essere sollevato dall'incarico solo se non soddisfa più alle condizioni richieste per l'espletamento delle sue funzioni o si è reso colpevole di gravi mancanze» e che «una decisione in questo senso può essere portata dinanzi alla Corte di giustizia dal governatore interessato o dal consiglio direttivo, per violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa all'applicazione dei medesimi»[4]. Lamentando che la decisione controversa fosse stata presa senza che sussistessero le condizioni richieste dalla disposizione in esame, il ricorrente chiedeva alla Corte di dichiarare l'illegittimità del divieto di svolgere le funzioni di governatore della Banca centrale nazionale, che gli impediva altresì di esercitare quelle connesse alla qualità di membro del consiglio direttivo della BCE. Il 3 aprile successivo si aggiungeva un ulteriore ricorso (C-238/18) proposto sulla stessa base giuridica dalla BCE, la quale chiedeva alla Corte di voler dichiarare che la Repubblica di Lettonia avesse violato l'art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE, in quanto il sig. Rimšēvičs era stato sollevato dal suo incarico prima della pronuncia di una sentenza di condanna da parte di un organo giurisdizionale indipendente e nell'insussistenza di circostanze eccezionali tali da giustificare questa misura.

2. Come noto, la disciplina dell'Unione economica e monetaria si basa sulla formale separazione tra le politiche economiche, coordinate in sede europea ma condotte a livello nazionale sotto la responsabilità di ciascuno Stato membro, e la politica monetaria, attratta nel novero delle competenze esclusive dell'Unione e affidata al SEBC, cornice di raccordo tra la

[3] Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, allegato al TUE e al TFUE.

[4] Ai sensi di tale disposizione, il governatore interessato o il consiglio direttivo della BCE possono proporre il ricorso nel termine di due mesi – a seconda dei casi – dalla pubblicazione della decisione, dalla sua notificazione al ricorrente, o in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne abbia avuto conoscenza.

BCE e le banche centrali nazionali[5], che, operando in piena autonomia e indipendenza[6], la conduce[7] perseguendo il fondamentale obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi.

All'interno di questo originale modello decentrato di *central banking*, le banche centrali nazionali, lungi dall'essere definitivamente soppiantate da un'autorità monetaria centrale unitaria, sono coinvolte in maniera rilevante nei processi di governo della moneta unica. In questa prospettiva, il SEBC si configura come un particolare complesso organizzativo, che, instaurando un collegamento organico tra la componente europea e quella nazionale[8], assoggetta organismi e istituzioni dell'Unione e degli Stati membri a obiettivi e regole comuni[9], tra le quali assume rilevanza fondamentale il principio del *Central Bank Indipendence*, espressamente codificato all'art. 130 TFUE[10] e all'art. 7 Statuto SEBC-BCE[11].

Nell'ambito di tale sistema multilivello, le banche centrali nazionali – plasmate negli obiettivi, nelle finalità e nei compiti dai principi e dalle regole del "pilastro" monetario – si collocano in una posizione del tutto peculiare: pur trattandosi di autorità nazionali che trovano la loro disciplina e il loro fondamento in norme di diritto interno, esse, sul piano operativo, partecipano attivamente – come organi decentrati della BCE[12] – alla conduzione di una politica pubblica nell'ambito della quale gli Stati membri dell'Eurozona hanno definitivamente rinunciato alle proprie prerogative sovrane trasferendone l'esercizio in sede sovranazionale;

---

[5] G. SCALESE, *Art. 282 (commento)*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, Giuffrè, 2014, 2216.

[6] Tradizionalmente si è soliti individuare quattro aspetti del concetto di indipendenza del SEBC: per indipendenza istituzionale si intende l'autonomia della BCE e delle banche centrali tanto dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione, quanto dai Governi degli Stati membri; per indipendenza personale si indica il particolare status dei soggetti che operano nell'ambito del SEBC, garantito da una serie di norme volte a far sì che essi possano assumere decisioni in modo responsabile e imparziale; con indipendenza funzionale ed operazionale si fa riferimento al complesso delle competenze e delle attribuzioni di cui il SEBC dispone affinché possa perseguire l'obiettivo primario del mantenimento della stabilità dei prezzi. Su questi aspetti, cfr. E. PAGANO, *Art. 130 (commento)* e *Art. 131 (commento)*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 1358-1359 e 1362; R. BASSO, *La politica economica e monetaria*, in *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, III, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2008, 369 ss.; O. CHESSA, *La Costituzione della moneta: concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, 265 ss.; BANCA CENTRALE EUROPEA, *Rapporto sulla convergenza. Maggio 2012*, Francoforte sul Meno, 2012, 22 ss.

[7] Art. 282, par. 1, TFUE: «La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali costituiscono il Sistema europeo di banche centrali (SEBC). La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, che costituiscono l'Eurosistema, conducono la politica monetaria dell'Unione».

[8] G. SCALESE, *Art. 282 (commento)*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 2216.

[9] R. BASSO, *La politica economica e monetaria*, in *L'ordinamento europeo*, III, cit., 356-357.

[10] Art. 130 TFUE: «Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti».

[11] La disposizione riproduce pedissequamente la formulazione dell'art. 130 TFUE, espressamente richiamata nella prima proposizione.

[12] G. SCALESE, *Art. 282 (commento)*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 2217.

inoltre, sul piano decisionale, i governatori delle banche centrali nazionali dei Paesi che hanno adottato la moneta unica sono al tempo stesso membri di diritto del consiglio direttivo della BCE, al quale partecipano non in rappresentanza della banca centrale di appartenenza, bensì a titolo personale e, almeno formalmente, nell'interesse esclusivo dell'Unione in piena autonomia e indipendenza[13].

La particolare natura di questa complessa struttura organizzativa, che costituisce il più lampante esempio della dottrina del *dédoublement fonctionnel* nel contesto dell'Unione europea[14], rappresenta il punto di snodo del ragionamento svolto dalla Corte di giustizia nella pronuncia in commento, in cui sono riprese tutte le argomentazioni appena illustrate. Infatti, ad avviso dei giudici europei, «il SEBC rappresenta nel diritto dell'Unione una costruzione giuridica originale che associa e fa strettamente cooperare istituzioni nazionali, ossia le banche centrali nazionali, e un'istituzione dell'Unione, segnatamente la BCE, e all'interno della quale vigono un'articolazione diversa e una distinzione meno pronunciata tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e gli ordinamenti giuridici interni»[15].

3. In questa prospettiva, l'art. 14, par. 2, c. 2 dello Statuto SEBC-BCE ha il chiaro scopo di salvaguardare l'indipendenza funzionale dei governatori delle banche centrali nazionali e, quindi, l'indipendenza dello stesso consiglio direttivo della BCE, garantendo una tutela effettiva di tale principio con l'attribuzione in capo alla Corte di giustizia della speciale competenza a conoscere di una decisione nazionale volta a sollevare dall'incarico un governatore[16]. Per quanto pacifica sia la *ratio*, tale disposizione – che trova in assoluto la sua prima applicazione proprio nelle cause in commento[17] – presenta tuttavia numerosi dubbi interpretativi, tanto in riferimento al significato e all'ampiezza dei concetti impiegati, quanto – e soprattutto – alla natura del particolare ricorso ivi delineato[18].

---

[13] G. SCALESE, *Art. 129 (commento)*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 1350-1351.

[14] C. ZILIOLI e M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, trad. it. a cura di L. Di Preso, Milano, Giuffrè, 2007, 148 ss.: «Pur se, da un punto di vista meramente formale, le banche centrali nazionali mantengono un contatto con la struttura istituzionale degli Stati membri per mezzo della propria personalità giuridica, che ha origine nel diritto nazionale, esse sono *scollegate da un punto di vista funzionale* dall'assetto istituzionale degli Stati membri ogni volta che agiscono per assolvere le proprie funzioni nell'ambito del SEBC (...) La loro funzione quotidiana sarà in ogni caso quella di agenti della BCE. Si potrebbe dire con qualche giustificazione che l'integrazione delle banche centrali nazionali nel SEBC ha portato ad una "*denazionalizzazione*" della maggior parte delle funzioni delle banche centrali e ad una "comunitarizzazione" delle banche centrali nazionali stesse – uno sviluppo che rappresenta l'esempio più pregnante di "*dédoublement fonctionnel*" cui si sia mai assistito nel diritto comunitario e che ancora una volta conferma il legame stretto tra la BCE e le banche centrali nazionali all'interno della struttura organizzativa del SEBC».

[15] Corte giust., sent. 26 febbraio 2019, cit., punto 69.

[16] Ivi, punti 48-51.

[17] Corte di giustizia dell'Unione europea, comunicato stampa n. 18/19, Lussemburgo, 26 febbraio 2019.

[18] In dottrina, cfr. E. PAGANO, *Art. 131 (commento)*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 1362; R. BASSO, *La politica economica e monetaria*, in *L'ordinamento europeo*, III, cit., 371; J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 2009, 172 ss.; E. PAURI, *Il primo ricorso alla Corte di giustizia a tutela dell'indipendenza personale dei governatori del Sistema europeo di banche centrali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, 524.

Partendo da quest'ultimo aspetto, la disposizione in esame, stabilendo che una decisione siffatta possa «essere portata dinanzi alla Corte di giustizia», non specifica se la competenza attribuita a quest'ultima sia da inquadrare entro lo schema del ricorso per inadempimento ex art. 258 TFUE, diretto ad accertare con sentenza dichiarativa che uno Stato membro abbia violato un obbligo su di esso incombente in forza dei Trattati, oppure entro quello del più incisivo ricorso di annullamento di cui all'art. 263 TFUE, volto invece a colpire direttamente un atto con una pronuncia di invalidità. Per avere contezza delle difficoltà ermeneutiche circa l'esatta natura di questo rimedio giurisdizionale, basta mettere a confronto le richieste avanzate dai ricorrenti nei rispettivi ricorsi, le conclusioni dell'avvocato generale, e, infine, la soluzione prospettata dalla Corte di giustizia. Procedendo con ordine, i ricorrenti – segnatamente la BCE – intendevano il rimedio ivi previsto alla stregua di un ricorso per inadempimento, teso ad accertare, con sentenza dichiarativa, la violazione da parte della Repubblica di Lettonia degli obblighi su di essa incombenti in forza di questa disposizione[19]. Nella stessa direzione vanno altresì le conclusioni dell'avvocato generale, che, dopo aver riscontrato l'impossibilità di trarre, tanto dal tenore letterale, quanto dai lavori preparatori, indizi utili circa l'effettiva natura di tale rimedio[20], ha concluso che la configurazione più coerente alla luce dell'architettura complessiva dei mezzi di ricorso delineata dai Trattati istitutivi sia quella del ricorso per inadempimento[21]: riconoscere alla Corte il potere di annullare un atto nazionale costituirebbe un'ingerenza profonda nell'ambito di competenza e nell'autonomia procedurale degli Stati membri, che, in

[19] Cfr. Corte giust., sent. 26 febbraio 2019, cit., punto 64 e Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, 19 dicembre 2018, causa C-202/18 (*Ilmārs Rimšēvičs c. Repubblica di Lettonia*) e causa C-238/18 (*Banca centrale europea c. Repubblica di Lettonia*), punto 40.

[20] Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, cit., punti 42-52. In questo passaggio si evidenzia come nei commenti allegati alle diverse versioni linguistiche dell'art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE e nelle relative discussioni non emerga alcun dibattito in merito alla natura giuridica del ricorso (si veda C.C.A. VAN DEN BERG, *The Making of the Statute of the European System of Central Banks*, Amsterdam, Dutch University Press, 2005, 137 ss., citato in nota al punto 49 delle conclusioni).

[21] Ivi, punti 52-58. In particolare, ad avviso dell'avvocato generale, il sistema dei mezzi di ricorso è caratterizzato da due sfere interconnesse ma ben separate: la prima è quella sovranazionale, «delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, i cui atti sono soggetti al controllo di legittimità e al potere di annullamento del giudice dell'Unione. Una volta esercitato tale potere di annullamento, l'ordinamento giuridico della sfera degli atti dell'Unione risulta direttamente modificato: l'atto cessa immediatamente di produrre effetti» (punto 54); la seconda è quella statale, in cui «il giudice dell'Unione non interviene dando forma direttamente all'ordinamento giuridico nazionale, ma si limita ad accertare l'incompatibilità di un atto o di una situazione giuridica di diritto nazionale con il diritto dell'Unione e con gli obblighi incombenti allo Stato membro di cui trattasi in forza dei Trattati. Tale differenza attinente alla natura dell'intervento del giudice è il riflesso della differenza sistemica fra la sfera delle istituzioni, degli organi e organismi dell'Unione e quella degli Stati membri: mentre il giudice dell'Unione fa direttamente parte della prima e vi interviene in quanto istituzione dell'Unione, esso resta al di fuori della seconda, la quale è, per ciascuno Stato membro, un sistema proprio, nel quale gli organi nazionali, inclusi i giudici, si fanno carico dell'applicazione delle sue sentenze. Nella sfera degli Stati membri, spetta dunque a questi ultimi modificare l'ordinamento giuridico nazionale traendo le conseguenze dalle sentenze della Corte per quanto attiene all'esistenza giuridica degli atti di diritto nazionale di cui trattasi» (punto 55).

ragione del principio di sussidiarietà e di quello di attribuzione, necessiterebbe di una previsione esplicita nel diritto primario[22].

La Corte conclude invece per la soluzione contraria, statuendo che il rimedio di cui all'art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE vada in realtà qualificato come ricorso di annullamento[23]. Anche la ricostruzione svolta dai giudici di Lussemburgo prende le mosse da un'interpretazione teleologica e sistematica della disposizione in esame[24], la quale viene però calata non tanto nel complesso delle norme di diritto primario relative ai mezzi di ricorso, quanto piuttosto nello specifico contesto istituzionale del SEBC, la cui forte integrazione, e, in particolare, lo status ibrido dei governatori delle banche centrali nazionali, giustificherebbe una deroga alla ripartizione generale delle competenze tra giudice nazionale e giudice europeo, consentendo, in via eccezionale, di impugnare dinanzi a quest'ultimo una decisione adottata da uno Stato membro[25]. A compimento di tale ricostruzione, la Corte ribadisce che la *ratio* del rimedio è quella di apprestare una garanzia a favore dei governatori affinché possano svolgere i compiti ad essi attribuiti in piena indipendenza e senza ingerenza alcuna da parte di qualsiasi autorità od organismo nazionale, conformemente a quanto previsto dall'art. 130 TFUE e dall'art. 7 Statuto SEBC-BCE[26]. Questo scopo sarebbe vanificato qualora la sentenza pronunciata su tale base giuridica avesse natura dichiarativa e i suoi effetti dovessero pertanto dipendere dall'esecuzione dello Stato membro: considerando che la mancata partecipazione prolungata di un membro del consiglio direttivo della BCE possa avere conseguenze gravi ed immediate, tanto sul corretto funzionamento dell'organo, quanto sullo stesso interessato, solo il ricorso di annullamento – eventualmente integrato dai provvedimenti provvisori che la Corte può ordinare ai sensi degli artt. 278 e 279 TFUE – consentirebbe di apprestare una tempestiva ed

[22] Ivi, punti 60, 62.

[23] Corte giust., sent. 26 febbraio 2019, cit., punto 66.

[24] Ad avviso della Corte, la configurazione del rimedio in esame come giudizio di annullamento sarebbe peraltro suffragata dal dato letterale, sulla base di alcuni elementi in comune tra tale disposizione e la disciplina dettata dall'art. 263 TFUE. Analogamente a quest'ultima fattispecie, anche il ricorso ex art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE può essere proposto da un singolo entro il termine di due mesi dalla pubblicazione, notificazione o conoscenza dell'atto, potendo far valere motivi vertenti sulla «violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione» (Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2019, cit., punto 67). Tuttavia, su questo aspetto, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, cit., punti 42-51: sebbene alcuni elementi della disposizione sembrino «presi in prestito» dall'antecedente normativo dell'art. 263 TFUE, e nonostante alcune versioni linguistiche – come quella francese – evochino il ricorso "contro" un atto, non sarebbe possibile dedurre da ciò una presunta scelta degli estensori dello Statuto SEBC-BCE di attribuire a tale rimedio la natura di ricorso di annullamento. A ciò si aggiunga che lo Statuto SEBC-BCE incorporato nel Trattato di Maastricht, originariamente redatto dai governatori delle banche centrali nazionali soltanto in lingua inglese, conteneva la formulazione – tuttora in vigore – per cui una decisione volta a sollevare un governatore dal suo incarico «may be referred to the Court of Justice», mentre l'art. 263, c. 4, TFUE stabilisce che qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre ricorso «against an act».

[25] Corte giust., sent. 26 febbraio 2019, cit., punti 69-71.

[26] Ivi, punto 72.

efficace tutela all'indipendenza dei membri del SEBC, salvaguardando altresì l'equilibrio istituzionale di quest'ultimo[27].

4. Quanto all'oggetto del ricorso, due sono in particolare i profili problematici: in quale ipotesi si possa parlare di sollevamento dell'incarico e quali decisioni siano suscettibili di essere annullate. In proposito, la Repubblica di Lettonia eccepiva l'incompetenza della Corte a conoscere dei ricorsi, sostenendo che – ai sensi dell'art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE – potessero essere impugnate solo le decisioni volte a porre fine al vincolo giuridico ed istituzionale esistente tra un governatore e la rispettiva banca centrale. La decisione controversa, quindi, avendo natura temporanea[28], sarebbe stata inoppugnabile; inoltre, dal momento che oggetto del giudizio era una misura cautelare volta a garantire l'efficace svolgimento dell'indagine a carico del sig. Rimšēvičs, l'incompetenza della Corte era sostenuta sulla base dell'art. 276 TFUE[29]: considerando che la valutazione degli elementi che giustificano l'imposizione di una misura cautelare nell'ambito di un procedimento penale rientra nella competenza esclusiva delle autorità nazionali, la Repubblica di Lettonia opponeva il segreto investigativo.

Al contrario, la Corte chiarisce di essere competente a conoscere non soltanto di una decisione che ponga fine al vincolo giuridico ed istituzionale tra il governatore di una banca centrale nazionale e quest'ultima, ma anche di una misura di carattere temporaneo comunque finalizzata a vietare a un governatore di esercitare le sue funzioni. Sul presupposto per cui, ai fini dell'interpretazione di una norma, si debba tener conto non soltanto del tenore letterale,

[27] Ivi, punti 73-76. A giudizio della Corte, qualificare il rimedio previsto dall'art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE come ricorso di inadempimento significherebbe arrivare all'inverosimile conclusione che gli estensori dello Statuto intendessero introdurre un procedimento parallelo a quello già disciplinato dall'art. 258 TFUE. Questa affermazione sembra tuttavia provare troppo, poiché, se lo scopo di tale disposizione è quello di munire il singolo governatore di un canale di accesso diretto alla Corte di giustizia a tutela della propria indipendenza, ciò verrebbe ugualmente conseguito in entrambi i casi, a prescindere dalla natura del ricorso. In altri termini, gli autori della disposizione potrebbero anche aver voluto istituire un particolare ricorso di inadempimento riservato ai governatori delle banche centrali nazionali senza con ciò istituire un doppione della fattispecie disciplinata all'art. 258 TFUE. Sul punto, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, cit., punto 61: «il fatto che il giudice dell'Unione sia unicamente chiamato ad emettere una decisione dichiarativa e non una decisione di annullamento nulla toglie alla forza giuridica del suo intervento: gli Stati membri, al pari delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, sono tenuti a conformarsi alle sue sentenze».

[28] Ai sensi dell'art. 22 del *Likums par Latvijas Banku* (Legge relativa alla Banca centrale di Lettonia), solo il Parlamento può sollevare definitivamente dall'incarico il governatore prima della scadenza del mandato. Inoltre, ciò può avvenire solo nei casi di dimissioni volontarie, gravi mancanze ai sensi dell'art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE e altri motivi di sollevamento dell'incarico previsti sempre da quest'ultima disposizione.

[29] Art. 276 TFUE: «Nell'esercizio delle attribuzioni relative alle disposizioni dei capi 4 e 5 della parte terza, titolo V concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente ad esaminare la validità o la proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna».

ma anche degli scopi perseguiti e del complesso normativo in cui essa si colloca[30], la Corte fornisce invece un'interpretazione estensiva dell'espressione "sollevamento dell'incarico", nonostante questa sembrerebbe effettivamente alludere alla sola ipotesi di rottura definitiva del vincolo giuridico ed istituzionale. Del resto, ritenere che un divieto provvisorio non possa essere assoggettato al controllo giurisdizionale in ragione della sua temporaneità, significherebbe anche privare la disposizione di ogni effetto utile, poiché, in questa ipotesi, uno Stato membro si ritroverebbe nella condizione di poter eludere impunemente gli obblighi previsti adottando più misure provvisorie consecutive[31]. Quanto al secondo argomento opposto dalla Repubblica di Lettonia, la Corte precisa che la sua incompetenza ex art. 276 TFUE ad esaminare la validità o la proporzionalità delle operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati di applicare la legge di uno Stato membro è limitata soltanto nell'esercizio delle sue attribuzioni in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia[32]; pertanto, non possono esservi ricomprese quelle ad essa spettanti sulla base dell'art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE, che si collocano all'interno di un complesso normativo integrante una competenza esclusiva dell'Unione. Inoltre, la Corte precisa, in primo luogo, che la concomitanza tra un ricorso proposto su tale base giuridica e un procedimento penale nazionale riguarda soltanto l'ipotesi eccezionale in cui nell'ambito di quest'ultimo venga presa una misura equivalente al sollevamento dell'incarico a danno del governatore; in secondo luogo, che la decisione con cui il KNAB ha imposto svariate misure cautelari rientra nella sua competenza solo nella parte in cui vieta temporaneamente al ricorrente di esercitare le sue funzioni di governatore[33].

Come prospettato anche nelle conclusioni dell'avvocato generale[34], il sollevamento dell'incarico sembra insomma assurgere a nozione giuridica autonoma nell'ambito del diritto dell'Unione, ricomprendente, attraverso un'interpretazione finalistica, anche misure temporanee comunque idonee a conseguire lo scopo di impedire ad un governatore di esercitare le sue funzioni. Inoltre, tale espressione è impiegata nei Trattati istitutivi unicamente in questa disposizione, mentre, nell'ambito delle norme disciplinanti lo status dei membri di altre istituzioni indipendenti dell'Unione, la cessazione definitiva dell'incarico per decisione altrui viene di norma indicata con l'espressione «dimissioni d'ufficio»[35].

---

[30] Corte giust., sent. 26 febbraio 2019, cit., punto 45.

[31] Nell'affermare la sua competenza a conoscere non soltanto delle misure volte a porre fine al vincolo giuridico-istituzionale ma anche di quelle ad effetto equivalente, la Corte si allinea perfettamente alle argomentazioni svolte nelle conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, cit., punti 72-80.

[32] Corte giust., sent. 26 febbraio 2019, cit., punti 57-59.

[33] Ivi, punti 61 e 63.

[34] Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, cit., punto 77.

[35] Art. 246, c. 1, TFUE: «A parte i rinnovi regolari e i decessi, le funzioni dei membri della Commissione cessano individualmente per dimissioni volontarie o d'ufficio»; art. 247 TFUE: «Qualsiasi membro della Commissione che non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o che abbia commesso una colpa grave può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su istanza del Consiglio, che delibera a maggioranza semplice, o dalla Commissione». Tuttavia, sul punto, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, cit., punto 78.

5. Chiarita l'estensione dell'oggetto del ricorso, rimane da capire quali siano le «condizioni richieste» per l'espletamento delle funzioni al venir meno delle quali uno Stato membro possa legittimamente sollevare dall'incarico il governatore della rispettiva banca centrale, e, ancora, cosa debba intendersi per «gravi mancanze» idonee a giustificare una decisione in questo senso. In proposito, la Corte non fornisce indicazioni precise. Per quanto riguarda la prima ipotesi, non sembrano del resto porsi particolari problemi interpretativi, in quanto, appurato che la *ratio* della disposizione in esame è quella di garantire e tutelare l'indipendenza dei governatori delle banche centrali nazionali, vien da sé che la permanenza di tale status costituisce la principale condizione richiesta per l'espletamento dell'incarico[36]. È da ritenere pertanto che possa essere legittimamente rimosso il governatore di una banca centrale nazionale che, per qualsiasi motivo, non sia più oggettivamente in possesso delle garanzie di indipendenza indispensabili per l'espletamento delle sue funzioni.

Quanto alla seconda ipotesi, la Corte non specifica quali siano le gravi mancanze legittimanti il sollevamento dell'incarico del governatore resosene colpevole; non precisa inoltre se vi siano modalità particolari con cui lo Stato membro convenuto debba provarne la sussistenza, né, tanto meno, eventuali limiti all'attività di accertamento del giudice europeo. Sul punto, la BCE sosteneva che i fatti addotti dalla Repubblica di Lettonia dovessero essere in linea di principio suffragati da una sentenza di merito emessa da un tribunale indipendente[37], anche non definitiva, affinché potessero essere considerati dimostrati; in mancanza di una pronuncia, il sollevamento dell'incarico sarebbe stato ammissibile solo in presenza di prove particolarmente gravi e non contestate[38]. Prescindendo totalmente da tali argomentazioni, la Corte si limita in sostanza a chiarire che, da un lato, non spetta ad essa sostituirsi ai giudici nazionali nel pronunciarsi sulla responsabilità penale del governatore accusato, né interferire con le indagini, nell'ambito delle quali può legittimamente porsi l'esigenza di sospendere in via temporanea quest'ultimo dall'incarico, e, dall'altro, che rientra nelle sue competenze accertare se un divieto provvisorio sia adottato in presenza di indizi sufficienti circa la colpevolezza del governatore interessato[39]. Nel caso di specie, constatando che la Repubblica di Lettonia non ha fornito alcun principio di prova in merito alle accuse che hanno motivato l'avvio delle indagini nei confronti del sig. Rimšēvičs e la conseguente adozione delle misure cautelari verso quest'ultimo[40], la Corte annulla la decisione impugnata nella parte in cui vieta al ricorrente di esercitare le sue funzioni

[36] Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, cit., punto 101: «Anche senza tentare di definire in maniera esaustiva le condizioni richieste per l'espletamento delle funzioni di governatore di una banca centrale, è giocoforza constatare che l'indipendenza ne costituisce in ogni caso il nucleo essenziale intangibile».

[37] Sul punto, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, cit., punti 108-118.

[38] Corte giust., sent. 26 febbraio 2019, cit., punti 84-85.

[39] Ivi, punti 91-92.

[40] Come risultante dalla conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, cit., punti 125-130, la Repubblica di Lettonia ha trasmesso alla Corte documenti processuali e amministrativi relativamente al ruolo e ai presunti comportamenti del sig. Rimšēvičs, ma non ha fornito alcun elemento fattuale idoneo a suffragare le affermazioni delle autorità lettoni tese a dimostrare la sussistenza dei fatti addebitati al ricorrente.

di governatore della Banca centrale di Lettonia[41]. Va tuttavia rilevato come questo passaggio appaia contraddittorio, poiché, al di là delle affermazioni di principio, l'annullamento di una misura cautelare – quand'anche motivata dalla palese infondatezza di quest'ultima – costituisce di per sé un'interferenza nello svolgimento di un procedimento penale, potendo potenzialmente compromettere l'efficace svolgimento delle indagini.

6. In conclusione, la Corte, valutando gli elementi di prova che lo Stato membro ha l'onere di fornire al fine di dimostrare la legittimità di una decisione di sollevamento dell'incarico, sembra ritenersi investita di una competenza piena ad effettuare un autonomo accertamento circa la sussistenza delle condizioni fattuali poste alla base di quest'ultima, indipendentemente da ogni questione connessa alla natura dell'organo emanante, al potere dello Stato cui essa è riconducibile e alla veste formale dell'atto. Del resto, l'indifferenza a questi aspetti sembrerebbe confermata dal passaggio in cui si legge testualmente che, ai sensi dell'art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE, i soggetti legittimati hanno il diritto di impugnare «tutte le decisioni»[42] (nazionali) volte a sollevare il governatore di una banca centrale dal suo incarico. Da questo punto di vista, sarebbe lecito chiedersi se sia impugnabile persino una pronuncia nel merito emessa da un organo giurisdizionale nazionale e se, in una evenienza siffatta, la Corte debba limitarsi a prenderne atto – considerando come dimostrati i fatti addotti senza poterli riesaminare – oppure possa spingersi fino a compiere un'autonoma e diversa valutazione degli elementi fattuali posti a base della pronuncia[43], assurgendo a giudice di ultima istanza; configurazione suggestiva, questa, che potrebbe tuttavia trovare un limite nella clausola del rispetto delle funzioni essenziali dello Stato[44].

[41] Corte giust., sent. 26 febbraio 2019, cit., punto 97.

[42] Ivi, punto 61.

[43] Sul punto, si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott., cit., punto 108. Ad avviso dell'avvocato generale, in presenza di una sentenza di merito emessa da un organo giurisdizionale indipendente che confermi la sussistenza dei fatti contestati ad un governatore si invertirebbe l'onere della prova, poiché, in tal caso, «incomberebbe a quest'ultimo addurre elementi idonei a dimostrare che, a causa di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro interessato, nonché a causa della situazione personale, vi siano motivi seri e comprovati di ritenere che il suo diritto a un equo processo sia stato violato e che la sentenza in questione si basi su accertamenti in fatto erronei», ma in mancanza di tali elementi, «la Corte, in conformità al principio della fiducia reciproca nel rispetto, da parte di tutti gli Stati membri, del diritto dell'Unione e dei diritti fondamentali riconosciuti dal medesimo, potrebbe considerare dimostrati i fatti la cui esistenza sia attestata dalla sentenza, senza procedere essa stessa ad una valutazione delle prove»

[44] Nelle quali rientrerebbe la potestà punitiva penale, posto che, come generalmente ritenuto in dottrina, tale clausola si riferisce alle funzioni che tradizionalmente definiscono la statualità in senso moderno (M. LOTTINI, *Principio di autonomia istituzionale e pubbliche amministrazioni nel diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2017, 35). Non è questa la sede per chiarire la natura della clausola prevista dall'art. 4, par. 2, TUE e quali siano nel dettaglio le funzioni dello Stato rientranti tra quelle considerate essenziali; sul tema, si vedano H.-J. BLANKE, *Article 4 [The Relation between the EU and the Member States]*, in *The Treaty of European Union (TEU). A commentary*, a cura di H.-J. Blanke e S. Mangiameli, Berlin-Heidelberg, Springer, 2013, 228 ss.; A. CANTARO, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in *L'ordinamento europeo*, II, cit., 507 ss.

Riconoscendosi competente ad annullare – seppur in via eccezionale – un atto nazionale, la Corte porta alle estreme conseguenze la sua tradizionale impostazione monista, poiché per la prima volta ammette l'esistenza di una deroga alla ripartizione di competenze tra il giudice europeo e il giudice nazionale, attenuando quell'inflessibile separazione di ambiti tra i due livelli desumibile dall'art. 263 TFUE, a norma del quale solo ed esclusivamente gli atti adottati dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione sono sottoponibili al controllo di legittimità da parte della Corte[45]. La pronuncia lascia però diversi problemi aperti, perché, se da un lato viene fugato ogni dubbio circa l'oggetto e la natura del particolare rimedio giurisdizionale di cui all'art. 14, par. 2, c. 2, Statuto SEBC-BCE, dall'altro non si affrontano le implicazioni interordinamentali che detta soluzione porta inevitabilmente con sé: sul piano dogmatico, la ricostruzione fornita dalla Corte sembra prospettare non tanto una "prevalenza nella applicazione" (*Angwendungsvorrang*) del diritto dell'Unione, ma piuttosto una "prevalenza nella validità" (*Geltungsvorrang*)[46]. In proposito, si è osservato come l'impianto argomentativo della Corte poggi sulla natura originale e fortemente integrata del SEBC, nonché sullo sdoppiamento funzionale dei governatori delle banche centrali degli Stati membri, il cui status sembra evocare la suggestiva configurazione – avanzata in passato – del giudice nazionale come "organo delle Comunità" nel momento in cui doveva dare applicazione al diritto comunitario. La somiglianza è però solo apparente: in primo luogo, siffatta ricostruzione ha un valore simbolico[47], tesa perlopiù a sottolineare il fondamentale ruolo giocato nell'applicazione e nel consolidamento del diritto europeo dai giudici nazionali, che rimangono comunque tali anche in questa fase[48]; in secondo luogo, essa è in ogni caso strettamente connessa alla *Angwendungsvorrang*. Nel caso in commento, invece, si afferma esplicitamente la natura ibrida dei governatori delle banche centrali nazionali e, a fronte di un contrasto tra un atto nazionale

[45] C. IANNONE, *Art. 263 (commento)*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 2052-2053; Corte giust., sent. 16 dicembre 1960, Causa 6/60, *Jean E. Humblet c. Belgische Staat*, ECLI:EU:C:1960:48: «La Corte, per converso, non è competente ad annullare atti legislativi od amministrativi d'uno degli Stati membri; il Trattato CECA. s'informa infatti al principio di una rigorosa separazione fra i poteri delle istituzioni comunitarie e quelli degli organo degli Stati membri; né il diritto comunitario prevede che le istituzioni della Comunità possano annullare atti legislativi od amministrativi di uno Stato membro [...] Ciò vale altresì per la Corte di giustizia, la quale, chiamata a garantire il rispetto del diritto comunitario (...) è competente (...) a decidere qualsiasi controversia relativa all'interpretazione e all'applicazione di questo, ma non può tuttavia annullare od abrogare leggi interne di uno Stato membro od atti amministrativi dei suoi organi».

[46] Concezione affacciata in dottrina anzitutto da G. GRABITZ, *Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht*, Hamburg, 1966, *passim*, spec. 89 ss.

[47] Conclusioni dell'avvocato generale Philippe Léger, 8 aprile 2003, causa C-224/01 (*Gerhard Köbler c. Repubblica austriaca*), punto 66: «Da tutta questa giurisprudenza si può facilmente dedurre che la Corte conferisce al giudice nazionale un ruolo importante nell'attuazione del diritto comunitario e nella tutela dei diritti che ne derivano per i singoli. Si suole poi qualificare il giudice nazionale, secondo un'espressione comunemente utilizzata, come "giudice comunitario di diritto comune". Questa espressione non deve essere intesa letteralmente, ma piuttosto in maniera simbolica. Infatti, allorché il giudice nazionale si occupa del diritto comunitario, lo fa come organo di uno Stato membro e non come organo comunitario in seguito a un'operazione di sdoppiamento funzionale».

[48] Corte giust., sent. 9 marzo 1978, causa 106/77 (*Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*), ECLI:EU:C:1978:49, punto 16.

e il diritto dell'Unione, non si pone un problema di applicazione/disapplicazione, bensì – in prospettiva gerarchica – di validità/annullamento. Tutto ciò induce a dubitare circa la natura dei governatori, e, in particolare, se non debbano ormai considerarsi a tutti gli effetti organi periferici dell'Unione. Del resto, nel momento in cui viene prospettata una *Geltungsvorrang* – seppure limitatamente alla politica monetaria unica, assorbita nella sfera di competenza esclusiva dell'Unione secondo una logica rigidamente monista – la natura dei governatori delle banche centrali nazionali non sembra che poter essere una sola.

Ad ogni modo, stravolgimenti futuri in tema di rapporti tra ordinamenti sono difficilmente prospettabili: nonostante questa pronuncia rappresenti una vistosa deroga alla rigida separazione tra due sfere pur sempre interconnesse – quella dell'Unione e quella degli Stati membri – la possibilità per la Corte di sindacare la legittimità di un atto nazionale rimane strettamente circoscritta alle sole misure volte a sollevare definitivamente o temporaneamente il governatore di una banca centrale nazionale dal suo incarico. In ogni altro caso, essa non potrà che dichiararsi incompetente a giudicare in ordine alla legittimità di una decisione nazionale[49].

[49] Cfr. Corte giust., ord. 19 novembre 2010, causa C-143/10 P, *Uznański c. Polonia*, punti 12-14, ECLI:EU:C:2010:705; ord. 3 giugno 2005, causa C-396/03 P, *Killinger c. Repubblica federale di Germania e a.*, punti 15-26, ECLI:EU:C:2005:355; ord. 16 maggio 2008, causa C-49/08, *Raulin c. Repubblica francese*, punto 7, ECLI:EU:C:2008:286.